

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Zakat merupakan salah satu pilar di antara empat pilar lainnya – yaitu syahadat, shalat, puasa dan haji, dalam mewujudkan tegaknya agama Islam di muka bumi. Pandangan Islam mengenai pentingnya zakat tidak saja terlihat dari disebutkannya berpuluh-puluh kali bentuk ibadah tersebut di dalam ayat al-Qur'an, tetapi juga proses metamorfosa ibadah itu sendiri dari yang pada awalnya sekedar pemberian sukarela kepada kaum miskin menjadi sebuah kewajiban agama ketika komunitas Muslim telah dimapankan menjadi negara di Madinah. Dengan diproklamirkannya kewajiban zakat, Islam tidak lagi berfungsi hanya sebatas agama, tetapi mulai mengambil perannya sebagai suatu gerakan social. Zakat baru dapat mencapai bentuk sesungguhnya dengan terbentuknya komunitas politik di Madina (Izetbegovic, 1984: 206).

Izetbegovic lebih jauh mengatakan, bahwa zakat merupakan fenomena yang pada dirinya sendiri tidaklah bersisi satu. Kesengsaraan bukanlah semata-mata isu sosial. Penyebabnya bukan hanya kemelaratan, melainkan juga kejahatan dalam jiwa manusia. Oleh karena itu, setiap solusi

sosial di dalamnya harus juga tercakup solusi kemanusiaan. Solusi itu tidak saja mengharuskan adanya perubahan dalam hubungan-hubungan ekonomi, melainkan juga hubungan antar sesama manusia. Solusi tersebut harus mendatangkan distribusi atas bahan-bahan makanan secara adil, pertumbuhan yang memadai, juga cinta dan simpati.

Pertimbangan-pertimbangan teologis mengenai institusi zakat biasanya dibatasi oleh persoalan seberapa banyak yang harus diberikan untuk zakat suatu barang atau benda, dan siapa saja orang-orang yang wajib mengeluarkan, serta siapa saja yang berhak menerimanya. Namun, yang lebih dianggap penting oleh Islam adalah prinsip dasar solidaritas. Prinsip tersebut menandakan bahwa bagian tertentu dari masyarakat yang lebih tinggi tingkat ekonominya diwajibkan, secara finansial, membantu bagian masyarakat lain yang lebih miskin. Tujuan prinsip ini akan tercapai hanya ketika bagian masyarakat yang lebih kaya memberikan sebagian hartanya kepada bagian masyarakat yang lebih miskin berdasarkan kebutuhan kelompok penerima tersebut (Izetbegovic, 1984: 208). Seyogyanya pengalihan itu dilaksanakan kelompok masyarakat yang lebih kaya atas kesadaran mereka sendiri. Tapi karena manusia mengidap nafsu "cinta harta" (*hub-u 'l-dunya*), maka kehadiran lembaga yang memiliki kewenangan

memaksa untuk melakukan pengalihan itu pun menjadi tak terelakkan (Mas'udi dalam Rachman (1994). Oleh karena itu, keberadaan 'amil merupakan kebutuhan penting guna keberhasilan pelaksanaan syari'at zakat ini.

Hal tersebut sesuai dengan bunyi ayat 60 surat al-Taubat, yang menyatakan bahwa 'amil merupakan salah satu asnaf (sektor) zakat. Ia adalah orang-orang atau badan yang ditugaskan (oleh pemerintah) untuk mengambil, menuliskan, menghitung, dan mencatatkan zakat yang diambil dari para *muzakki* untuk kemudian diberikan kepada pihak-pihak *mustahik* zakat. antara lain: 1) jaminan terlaksananya syari'at zakat; 2) pemerataan; 3) memelihara air muka para mustahik; dan 4) sektor (*asnaf*) yang harus menerima zakat tidak terbatas pada individu, tetapi juga untuk kemaslahatan umum (Shihab, 1996: 326).

Pada zaman Nabi Saw. dan para khalifah, zakat menjadi suatu lembaga negara, sehingga, pengumpulan, penghitungan kewajiban zakat para warga negara, dan pendistribusiannya menjadi kewajiban negara. Nabi dan para khalifah membentuk badan pengumpul zakat, begitu pula para gubernur di masing-masing wilayahnya (Amin Rais, 1998:132). Sistem zakat yang dijalankan dengan baik di masa silam tersebut, sebagaimana dikatakan Nasution (2000: 244),

telah dapat memperkecil jurang pemisah antara yang kaya dan miskin. Keberhasilan sistem pengelolaan zakat di masa lalu, sebagaimana dapat dilihat dalam beberapa literatur tentang zakat yang ditulis para sarjana di abad-abad yang lalu maupun sarjana masa kini, tidak terlepas dari peran penting pemerintah negara Islam. Pengumpulan zakat menjadi sebuah kewajiban pemerintah di negara Islam. Kewajiban ini telah memberikan kewenangan kepada penguasa untuk memaksa warganya yang beragama Islam untuk membayar zakat.

Berdasarkan hal tersebut, dalam khazanah pemikiran hukum Islam terdapat beberapa pandangan seputar kewenangan pengelolaan zakat oleh negara. Ada yang berpendapat bahwa zakat baru boleh dikelola oleh negara yang berasaskan Islam. Ada juga yang berpendapat bahwa pada prinsipnya zakat harus diserahkan kepada amil terlepas dari persoalan apakah amil itu ditunjuk oleh negara atau bekerja secara independen di dalam masyarakat muslim itu sendiri. Pendapat lain mengatakan, bahwa pengumpulan zakat dapat dilakukan oleh badan-badan hukum swasta di bawah pengawasan pemerintah. Bahkan terdapat pula pandangan bahwa zakat merupakan kewajiban seorang muslim yang harus ia tunaikan tanpa perlu campur tangan pemerintah, dalam arti untuk melaksanakannya menjadi kesadaran individu. Seiring

dengan perkembangan sistem pemerintahan di wilayah-wilayah Islam, pengelolaan zakat di berbagai negara Islam dewasa memiliki bermacam bentuk sebagaimana beragam pandangan tersebut. Ada yang dikelola oleh pemerintah, ada yang dikelola oleh masyarakat langsung, serta ada yang dikelola oleh lembaga yang dibentuk masyarakat dan dikukuhkan oleh pemerintah. Keragaman tersebut merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari sejarah pengelolaan zakat (Aliboron, 2010).

Menurut Bamualim dan Abubakar (2005), seperti dikutip Jahar (2010), pada awal abad ke-20, gerakan Muhammadiyah, yang dipelopori oleh KH. Ahmad Dahlan, mengusulkan pembentukan lembaga amil zakat. Fungsi lembaga ini adalah sebagai perantara (*intermediary institution*) yang menggalang zakat dari para muzakki dan meredistribusikannya kepada mustahik. Peran pemerintah Indonesia sejak masa-masa awal kemerdekaan hingga dekade 90-an belum begitu signifikan. Pemerintah, melalui peraturan-peraturan yang dikeluarkan Menteri Agama, baru mengatur hal-hal yang sifatnya bantuan teknis pengelolaan untuk dijadikan pedoman oleh Badan-badan Amil Zakat.

Perkembangan fenomenal dalam pengurusan zakat terjadi pada pertengahan tahun 90-an dan mulai menguat

setelah krisis moneter tahun 1997. Selanjutnya, pada tahun 1999 dengan UU Nomor 38 tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, dan disusul dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 581 tahun 1999 tentang Pelaksanaan UU No 38 tahun 1999, telah tumbuh berbagai macam lembaga pengelola zakat yang berusaha mengedepankan prinsip-prinsip manajemen modern dalam prakteknya. Wacana tata-kelola zakat pun mulai menjadi perhatian masyarakat.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan di atas, organisasi pengelola zakat yang diakui pemerintah terdiri dari dua lembaga, yaitu Badan Amil Zakat (BAZ) dan Lembaga Amil Zakat (LAZ). BAZ adalah lembaga yang dibentuk pemerintah yang bertugas untuk mengelola zakat, sedangkan LAZ adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat dan mendapatkan pengakuan dari pemerintah. Keduanya memiliki fungsi yang sama, yaitu mengumpulkan, mendistribusikan, dan mendayagunakan zakat, infaq maupun shadaqah menurut ketentuan ajaran Islam.

Sejak munculnya UU 38/1999, mobilisasi dana zakat dan distribusinya terus menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan. Lembaga-lembaga amil zakat juga terus tumbuh dan berkembang. Munculnya gerakan ekonomi syariah sejak tahun 1993 –dan keterlibatan partai politik Islam di pemerintahan–

semakin memperkuat keberadaan institusi zakat, infaq dan shadaqah yang berkembang di masyarakat.

Namun demikian, bermunculannya lembaga-lembaga pengelola zakat dengan mengusung sistem pengelolaan modern tersebut tidak serta-merta diiringi dengan meningkatnya kepercayaan masyarakat untuk menyalurkan zakatnya melalui lembaga-lembaga tersebut. Fenomena yang sering kita lihat, terutama di bulan-bulan Ramadan, masih banyak kasus-kasus pendistribusian zakat yang langsung dilakukan oleh orang-orang kaya dengan mengumpulkan masyarakat miskin – dengan berdesak-desakan di tempat-tempat penyaluran zakat. Harta zakat yang disalurkan tersebut, yang jumlahnya cukup besar, lebih banyak dibagi-bagikan untuk kebutuhan-kebutuhan konsumtif. Oleh karenanya, zakat yang sejatinya menjadi sarana yang mempersempit jarak antara kaya dan miskin, menjadi pemberdaya orang-orang yang lemah secara ekonomi sehingga diharapkan di tahun-tahun mendatang mereka tidak lagi sebagai mustahik tetapi justeru menjadi muzakki, belum dapat dilakukan secara optimal. Alih-alih pemeratakan kesejahteraan, penyaluran zakat dengan praktek-praktek seperti itu justeru akan melanggengkan kemiskinan.

Sebuah studi yang dilakukan oleh *Ford Foundation* di beberapa Negara mayoritas Muslim pada tahun 2004 seperti di

Mesir, Turki dan Indonesia, tingkat pembayaran zakat yang dilakukan setiap Muslim bervariasi dengan menempatkan Indonesia, dalam skala persentase kesadaran penduduknya, sebagai pembayar yang tertinggi di antara tiga Negara Muslim, yaitu 61 persen. Sementara Mesir dan Turki hanya 43 dan 40 persen. Ini artinya secara potensi, tingkat kesadaran masyarakat Indonesia dalam membayar zakat cukup tinggi. Namun, mayoritas pembayar zakat masih dilakukan secara tradisional, yaitu diberikan kepada mustahik secara langsung. Hal ini berpengaruh pada dampak zakat yang tidak terlihat secara nyata, atau lebih bersifat konsumtif. Tingkat kepercayaan masyarakat pada lembaga pengelola zakat masih menjadi permasalahan utama di semua negara (Jahar, 2010: 687).

Kondisi di Indonesia sendiri, masalah-masalah yang terkait dengan kepercayaan dalam hal pengelolaan zakat dan berbagai macam shadaqat masih menjadi isu penting. *Public Interest Research and Advocacy Center* (PIRAC) memprediksi potensi zakat dan shadaqat Muslim Indonesia mencapai 9 triliun setiap tahun dengan asumsi Rp 684, 550, per orang, sementara data yang dihimpun Forum Zakat (FOZ) dari beberapa lembaga zakat berhasil menghimpun sebanyak 2.3 triliun. Artinya, mayoritas Muslim masih membayarkan zakatnya secara individual langsung ke mustahiq. Survey

PIRAC menunjukkan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat pada lembaga zakat pada tahun 2004 hanya 15%. Kecenderungan pembayar zakat dan shadaqah juga masih bersifat insidental dan dipengaruhi faktor rasa kemanusiaan yaitu terdorong oleh program penanggulangan bencana, karitas dan program pelayanan sosial.

Kepercayaan publik merupakan pilar utama lembaga filantropi, termasuk lembaga zakat. Kepercayaan publik akan hadir ketika transparansi dan standarisasi administrasi diadopsi menjadi sistem dan etika lembaga-lembaga pengelola zakat. Selain itu, model program yang berorientasi pada isu-isu jangka panjang menjadi bagian penting pengembangan lembaga zakat, sehingga menarik minat para pembayar zakat.

Belum terwujudnya “sistem sosial dan ekonomi yang islami”, menurut Azizy (2000: 210), tidak jarang menjadi kambing hitam pelampiasan kefrustasian ketika berbicara mengenai ketidakberhasilan pengumpulan zakat di kalangan umat Islam. Menurutnya, ketidakberhasilan pengumpulan zakat selama ini bisa dimungkinkan oleh dua hal. *Pertama*, kurang menggunakan metode atau pendekatan yang tepat untuk memasyarakatkan ajaran zakat. Hal ini mencakup metode dakwah dan pengajaran Islam sampai pada kurang menggunakan manajemen yang tepat dalam kampanye zakat.

Kedua, pendistribusian zakat secara tradisional dan bersifat konsumtif masih jauh dari usaha pengentasan kemiskinan. Belum lagi jika terjadi ketidak-tepatan di dalam pengelolaannya, baik oleh panitia maupun mereka yang dikategorikan berhak menerimanya. Dengan demikian, tidak mustahil jika harta hasil zakat justru menjadi penyebab dan menstrukturkan kemalasan yang berarti mengabadikan kemiskinan.

Di tengah-tengah permasalahan masih rendahnya kepercayaan publik terhadap lembaga-lembaga pengelola zakat, beberapa di antara lembaga-lembaga tersebut justru memperlihatkan kondisi yang sebaliknya. Salah satu di antaranya adalah Rumah Zakat. Lembaga Amil Zakat ini didirikan sejak tahun 1998, dan mendapatkan penetapan dari pemerintah sebagai LAZ Nasional berdasarkan SK Menteri Agama RI No. 157 pada tanggal 18 Maret 2003. Berbeda dengan beberapa hasil penelitian yang menunjukkan bahwa tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga pengelola zakat menunjukkan angka yang rendah (antara lain hasil penelitian Dasril, 2000; Takidah, 2001; dan Hadiananto, 2003), tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Rumah Zakat terus menunjukkan peningkatan. Hal itu setidaknya dapat dilihat dari pencapaian pengumpulan donasi yang terus meningkat dari

tahun ke tahun serta diperolehnya beragam penghargaan atas kesuksesannya mengelola zakat.

Tahun	Jumlah Donasi (Milyar Rupiah)
2003	6,64
2004	8,92
2005	45,26
2006	29,52
2007	50,16
2008	71,40
2009	107,3

Tabel 1.1. Jumlah Donasi Rumah Zakat

(Sumber: <http://www.rumahzakat.org>.)

Pencapaian donasi hingga 107,3 Milyar rupiah yang berhasil dikumpulkan Rumah Zakat menempatkannya sebagai Organisasi Pengelola Zakat terbesar pengumpulan donasinya se-Indonesia. Di samping penerimaan donasi yang terus meningkat, pengelolaan zakat dan filantropi yang semakin baik dan profesional yang dilakukan Rumah Zakat mendapatkan apresiasi dari masyarakat sehingga diperoleh sejumlah penghargaan. Penghargaan-penghargaan itu antara lain LAZNAS Terbaik ke-2 dalam *Islamic Social Responsibility* (ISR) Award 2009 dari *Karim Business Consulting*; *The Best Organization in Zakat Development* dari IMZ (Indonesia

Magnificence of Zakat); Lembaga Amil Zakat Terbaik 2010 versi Majalah SWA; *Social Entrepreneurship Award* 2010 dari Majalah SWA; dan *Best Fundraising Growth & Best Empowerment in Education Program* (Sekolah Juara) dari IMZ Award 2010.

Dengan sejumlah prestasi yang sudah diraih dan kepercayaan masyarakat yang terus meningkat dari tahun ke tahun, ternyata tidak membuat Rumah Zakat berhenti untuk terus mengembangkan diri. Perubahan demi perubahan terus dilakukan dalam menjalankan bisnisnya secara profesional, transparan dan terpercaya untuk menjadi salah satu mitra pemerintah dalam membangun peradaban yang lebih baik. Rumah Zakat meyakini bahwa untuk mencapai lebih banyak kebaikan, maka perubahan adalah sebuah keniscayaan. Pada 5 April 2010, resmi diluncurkanlah *brand* baru **Rumah Zakat** menggantikan *brand* sebelumnya **Rumah Zakat Indonesia**. Dengan mengusung tiga *brand value* baru: *Trusted*, *Progressive* dan *Humanitarian*, organisasi ini menajamkan karakter menuju *World Class Socio-Religious Non Governance Organization* (NGO). Perubahan tersebut dilakukan sebagai bentuk apresiasi Rumah Zakat dalam menyikapi dinamika tantangan sosial-ekonomi di masa depan (<http://www.rumahzakat.org>)

1.2. Identifikasi dan Perumusan Masalah

1.2.1. Identifikasi Masalah

Semua organisasi menghadapi lingkungan yang dinamis dan berubah. Lingkungan eksternal organisasi cenderung merupakan kekuatan yang mendorong untuk terjadinya perubahan. Di sisi lain, secara internal organisasi sendiri merasakan adanya kebutuhan akan perubahan. Dorongan perubahan tersebut harus direspon dengan tepat dan cedik oleh setiap organisasi. Dalam hal ini, pemimpin organisasi memiliki peran kunci untuk menentukan arah, kebijakan, dan strategi yang harus ditempuh. Di samping itu, untuk mencapai keberhasilannya, upaya perubahan itu perlu mendapat dukungan dan kerjasama seluruh sumberdaya manusia yang dimiliki (Wibowo, 2006: 46). Hal tersebut dikarenakan kemampuan sumberdaya personil organisasi untuk berubah akan sangat menentukan kemampuan organisasi tersebut untuk melakukan perubahan. Melalui perubaan itu, sebuah organisasi dapat bertahan hidup (*survive*) dan berkembang, menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan yang dihadapi atau menyesuaikan diri dengan perubahan potensial yang akan terjadi di masa mendatang (Mulyadi, 1997 dalam Harsiwi, 2003).

Rowe, A.J., (1990: 297-298) mengatakan bahwa setiap bentuk perubahan sosial merupakan bagian dari perubahan-perubahan strategis. Untuk mencapai keberhasilan, sebuah perubahan strategis harus diterima dan didukung oleh orang-orang yang terlibat dalam perubahan. Gaya agen perubahan, nilai-nilai individu, budaya perusahaan secara keseluruhan, struktur organisasi, dan posisi organisasi dalam keseluruhan siklus hidupnya akan mempengaruhi implementasi perubahan, dan pada gilirannya, akan terpengaruh dengan perubahan yang terjadi.

Perubahan organisasional merupakan sebuah keputusan strategis untuk mengubah cara organisasi dalam mengerjakan usahanya. Ia dapat berupa perubahan produk atau jasa, perubahan ukuran dan struktur organisasi, perubahan sistem administrasi, maupun memperkenalkan teknologi baru. Kebijakan menyangkut perubahan apa yang harus dilakukan menjadi pedoman yang sangat kritis bagi organisasi. Ia menyangkut seberapa jauh pemimpin organisasi mengetahui arah perubahan yang diambil, teknologi yang digunakan, pasar yang dimasuki, dan struktur organisasi yang dipilih. Semua masalah itu memerlukan keterampilan, pengalaman, dan pengetahuan atas bisnis dan kecenderungan pasar (Wibowo, 2006: 35).

Implementasi atau penerapan kebijakan untuk berubah merupakan komponen yang paling penting dari manajemen strategik. Sebuah strategi yang tidak diterapkan adalah tidak ada strategi sama sekali. Meskipun proses penerapan tercakup di antara langkah-langkah dalam proses manajemen strategik, manajer yang cerdas akan mulai berpikir tentang penerapan tersebut pada tahap-tahap awal perubahan. Setiap langkah dalam perumusan, penerapan, dan evaluasi strategi harus dilakukan dengan mempertimbangkan secara penuh persyaratan-persyaratan yang diperlukan dalam pelaksanaannya (Rowe, A.J., 1990: 297).

Berdasarkan paparan di atas, penelitian ini difokuskan pada Manajemen Strategis Rumah Zakat dalam mencapai visinya "Menjadi Lembaga Amil Zakat Bertaraf Internasional Yang Unggul dan Terpercaya". Secara umum, masalah-masalah yang dikaji dalam penelitian ini meliputi perencanaan, penerapan, dan evaluasi strategi yang dilakukan Rumah Zakat dalam upaya mencapai bentuk perubahan yang dicita-citakannya tersebut.

1.2.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan masalah-masalah yang telah diidentifikasi di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini mencakup tiga

masalah umum dalam manajemen strategis organisasi, yaitu perencanaan strategis, implementasi dan evaluasinya. Masalah-masalah itu dirumuskan ke dalam pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah bentuk perubahan yang ingin diwujudkan Rumah Zakat dalam mencapai visinya menjadi Lembaga Amil Zakat Bertaraf Internasional yang Unggul dan Terpercaya?
- b. Strategi-strategi dan program-program apa yang dilakukan Rumah Zakat dalam mewujudkan visinya tersebut?
- c. Sejauhmanakah hasil evaluasi strategis yang dilakukan Rumah Zakat dapat mencapai arah perubahan yang ingin diwujudkannya?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran mengenai manajemen strategik yang dilakukan Rumah Zakat dalam mencapai visinya menjadi Lembaga Amil Zakat Bertaraf Internasional Yang Unggul dan Terpercaya. Dengan demikian, penelitian ini dilakukan untuk mengetahui hal-hal sebagai berikut:

- a. Bentuk perubahan yang ingin diwujudkan Rumah Zakat dalam mencapai visinya menjadi Lembaga Amil Zakat Bertaraf Internasional Yang Unggul dan Terpercaya
- b. Strategi dan program-program yang dilakukan Rumah Zakat dalam mewujudkan visinya tersebut;
- c. Hasil evaluasi strategis Rumah Zakat dalam mencapai arah perubahan yang ingin diwujudkan.

1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak dalam pengelolaan zakat, baik kegunaan dari sisi teoritis maupun kegunaan secara praktis.

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Dari sisi teoretis penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah keilmuan mengenai manajemen modern, khususnya manajemen strategis dalam upaya menemukan relasi antara nilai-nilai agama Islam dengan ilmu pengetahuan dan teknologi modern. Di samping itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu acuan untuk dilakukannya penelitian yang lebih lanjut sehingga dihasilkan sebuah kajian yang lebih luas dan komprehensif dalam upaya mencari model-model manajemen yang relevan dalam

pengelolaan lembaga-lembaga keagamaan, khususnya lembaga pengelolaan zakat.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Dari sisi praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan dan dimanfaatkan atau dapat menginspirasi penerapan model-model manajemen modern dalam pengelolaan lembaga-lembaga keagamaan, khususnya lembaga pengelolaan zakat yang profesional dan transparan sebagai upaya untuk memberikan manfaat yang lebih besar dalam mengembangkan kehidupan keagamaan masyarakat ke arah yang lebih baik.

Di samping itu, secara umum hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi alternatif pilihan model pengelolaan organisasi (baik *profit* maupun *non-profit*) yang responsif terhadap beragam dinamika yang terjadi di masyarakat, sehingga keberadaan organisasi/lembaga itu akan tetap bertahan (*survive*) dalam melayani dan menyediakan segala kebutuhan masyarakatnya dan dapat terus megembangkan diri secara berkelanjutan.